

武蔵野大学学術機関リポジトリ Musashino University Academic Institutional Repository

米大統領と官僚機構：官僚統制の限界

著者	浅川 公紀
雑誌名	武蔵野大学政治経済研究所年報
号	15
ページ	125-143
発行年	2017-10-31
URL	http://id.nii.ac.jp/1419/00000675/

米大統領と官僚機構

— 官僚統制の限界 —

浅 川 公 紀

1 問題の所在

米国では大統領が内外の政策を最終的に決定する。それを実行に移すのが官僚の役割である。そこには政策の決定を行う大統領と政策を実施する官僚との間に重要な違いがある。官僚は大統領の下にあって、大統領の決定を具体的に実施することを義務としている。しかし大統領が単独で決定を行うことはむしろ少なく、多くの場合国家安全保障会議（NSC）などの主要なアドバイザーや、あるいは主要な閣僚が決定に参画する。官僚は国の内外の情報を分析して対応策を講じ、大統領の決定を仰ぐ。こうした政策の形成が官僚の第1の役割である。官僚の第2の役割は、政策に継続性を持たせることである。たとえ大統領選挙で政権が別の政党に移ったとしても、そこに政策上の継続性を持たせるのが官僚の役割である。¹

米国の行政府は15の省と約140の官庁により構成され、170万人の文民を雇用している。省には、農務省、商務省、国防総省、教育省、エネルギー省、保健厚生省、国土安全保障省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、国務省、運輸省、財務省、復員軍人省がある。行政府は1600以上のプログラムを運営しており、そのプログラムの元になる法律は大まかな枠組みを示すものなので、運営においては官僚機関がかなりの裁量を持つ。毎年大統領が議会に提案する法案は、省庁の官僚機関が立案・起草するものである。官僚機関はまた政策決定者・大統領と議会に情報を提供する。大統領は行政府における最も重要な人物である。

大統領と議会は三権分立のチェック・アンド・バランス（抑制と均衡）の関係にあり、大統領は議会対策で苦勞する。大統領と議会の間には互いの権限や政策の実施に関する意見の相違があり、それをめぐり対立してきた。他方官僚機構は大統領と同じ行政府に属しており、大統領の下に位置するが、なかなか大統領の思い通りにはならない。大統領は、閣僚、高官指名権限、組織再編権限などを通して官僚機関に影響力を行使できるが、その権限も憲法、法令、政治により制限される。大統領の官僚機構統制の難しさがある。

2 官僚の人事とパフォーマンス

大統領は 7000 近い常勤、非常勤の政治指名ポストを指名、解任する権限を持つ。それ以外は、人事局の基準により採用されるキャリア官僚であり、不正、怠慢などの理由以外では解任できない。キャリア官僚の 7000 人は相当な政策形成権限を持ち、12 万 5000 人は政策に関する部分的責任を持つ。キャリア官僚は大統領の交代とは無関係に在職し続け、大統領よりも省庁機関に忠誠心を持つ。政治指名された人材が政策的見解の違いや経歴、倫理規制、情報開示義務、資産処分、金銭的理由、議員や公衆の反対などで指名を辞退する場合も少なくない。

トランプ政権においては、司法省の独立機関である連邦捜査局（FBI）がロシアの米大統領選への介入工作、トランプ政権関係者のロシアとの談合疑惑を捜査している。大統領と FBI 長官が牽制しあい、トランプ大統領の FBI 長官解任で超法規的解任の疑惑が深まり、スキャンダルは収拾がつかない方向に向かっている。またトランプ大統領に好感を持たないキャリア官僚らが物議をかもし機密情報や大統領に不利な情報を頻繁に漏洩しており、議会や利益団体の反対を引き起こすなど、大統領の行政能力を阻害している。官僚の抵抗は、政策の精神を実行することを拒否したり、上からの命令を部下に伝えないなどの形を取りうる。トランプ大統領

の司法長官との関係も緊張し、行政府内でトランプは孤立を深めている。共和党主導の議会との関係でも、大統領の孤立が深まっている。

こうした大統領と行政官僚機構の関係はトランプに始まったことではなく、ルーズベルト、トルーマン、ニクソン、カーターなど歴代大統領が挫折感に似た不満を表明してきた。大統領が閣僚や官僚に命令しても、それが実行されるとは限らない。民主党政権における社会プログラムの拡大に伴って官僚機関が拡大してきたことから、共和党大統領は官僚の多くが民主党寄りに偏向していると考ええる傾向がある。無党派層の考え方は民主党に近い。大統領選でもキャリア官僚の多くは共和党よりも民主党の候補に投票している。キャリア官僚の圧倒的多数は、現行レベルの政府プログラムを維持あるいは増大させようとする考えを持っている。トランプ大統領は、アウトサイダーとしてワシントンの政府官僚機関の縮小を主張し、就任後間もなく連邦政府の新規採用を軍、国家安全保障部門を除いて凍結した。しかし、実際にはこの政策には抜け穴が多く、政策が思うようには実行されていない。

1978年の公務員改革法は、キャリア官僚の中で約7000人の幹部公務員のポストを設け、幹部公務員は能力に基づき官庁内、官庁間で人事異動ができるようにした。これにより、新しい政策に抵抗する幹部官僚を入れ替えるなど大統領のキャリア官僚への統制力が拡大することになった。同法はまた、給与の基準として勤続年数だけでなく働きぶりも勘案するようにし、解雇の手続きを簡素化した。それでも働きぶりが悪い官僚を解雇するには平均18カ月かかり、代わりの官僚を雇うのに平均5カ月かかるので、多くの場合働きぶりの悪い官僚は放置され、迂回されている。²

米国の行政府には、23の規制官庁があり。通信、運輸、エネルギー、金融、選挙、労使関係などを規制し調停している。これら規制官庁の職員構成は政党のバランスを維持することが規定されており、職員は独立性が強くその任期は3年から14年で大統領の交代に影響を受けにくい。長い任期は職員の専門知識を充実させ政策の継続性を保障するとともに、一方

的な行政決定に対する防壁になっている。1935年の米連邦最高裁判所のハンフリーズ・エグゼキューター対合衆国判例は、ルーズベルト大統領が連邦取引委員会（FTC）委員ハンフリーを政治的理由で解任したことに關して、規制官庁である FTC の設立法が同委員を不正、怠慢以外の理由で解任できないと規定し、米議会は規制官庁を行政府の支配から独立して設立する権利があったとし、大統領が政治的理由などで規制官庁職員を解任する権限を制限した。これによりルーズベルトの FTC 委員解任は違法と判定された。³ さらに最高裁の 1958 年のウィーナー対合衆国判例は、アイゼンハワー大統領が戦争賠償請求委員会（WCC）委員を解任したことに關して、WCC 設立法は解任の理由を規定していなかったにもかかわらず、大統領は同委員を解任する権限を持たないと判決した。⁴

こうした判例は、規制官庁の独立的性格の裏付けになっており、大統領が勝手に規制官庁の職員を解任することを制限している。半面、規制官庁の独立性は、重要な経済問題での大統領と規制官庁の間の調整を阻害することにもなっている。規制官庁の委員の多くは規制対象である産業出身であることが、規制官庁の独立性、不偏性を損なっているという批判もある。

大統領が指名し解任できる閣僚や官僚も、大統領の政策を完全に支持するとは限らない。閣僚は、大統領の政策指針、キャリア官僚、議会、利益団体からの影響にさらされる。閣僚は多くの場合、省が管轄する事柄に關する専門知識や省の運営についての深い知識を持っておらず、深い知見を獲得できるほど長期間在任しないので、専門知識を蓄えたキャリア官僚に依存することになる。閣僚は、行政府のプログラムへの予算承認権を持つ議会や省を管轄する議会委員会に常に配慮しなければならない。省庁の長官は、大統領の政策とこれらの利害関係者の利害の間で微妙なバランスを模索しなければならない。

ニクソン政権で保健教育福祉省長官になったキャスパー・ワインバーガーは社会サービス・プログラム、補助金の大幅削減を試みたが、社会の利害関係者、議会の強い反対にあい、最終的にはサービス・プログラムを

維持しようとする官僚に迎合することになった。

閣僚が大統領の政策を実施しない場合、大統領は閣僚を解任するオプションがあるが、閣僚が議会や利害関係者から幅広く支持されている場合は、大統領が閣僚を解任するのは政治的に困難である。フランクリン・ルーズベルトの商務長官ヘンリー・ウォーレスは大統領の政策に反する立場を取ることが多かったが、ルーズベルトはその解任が政治的にマイナスになると判断した。FBI 長官を長年務めた J・エドガー・フーバーは政府内外から絶大な支持と評価を得ていたため、大統領は解任することができなかった。フーバーが大統領や司法長官に相談なしに行った 1964 年米ソ領事協定批准反対の議会証言など独立的な政治行動をした場合でも、大統領はそれを容認せざるをえなかった。

トランプ大統領の場合も、議会や政府内で信頼を得ていたコミー FBI 長官を解任したが、大統領への支持率低下、大統領の行動への議会、特別検察官調査の拡大など、大きな政治的代価を払うことになった。半面、ニクソンのウォルター・ヒッケル内務長官解任やフォードのジェームズ・シュレージンジャー国防長官解任など、支持基盤の弱い閣僚の場合は解任の影響も限られている。

大統領の政策実行にとって、政治指名した者が速やかに議会に承認され、就任することが重要である。しかし指名から指名承認までの時間は長くなる傾向がある。その原因の 1 つは指名されるポストの数が増えていることに因る。ケネディの時は 6 階層の官僚を指名すればよかったが、クリントンの時は 15 階層だった。⁵ ウォーターゲート事件後、ホワイトハウスも議会も指名、指名承認に一層慎重になり、FBI の身元調査もより徹底的時間がかかるようになってきていることも原因になっている。身元調査で社会的に不利な情報が公になる場合も多く、オバマ政権のエネルギー省、運輸省の副長官指名候補は身元調査開始後に指名を辞退した。身元調査の結果、指名に不利な情報が出てきて大統領が指名撤回を余儀なくされる場合も増えている。この結果、大統領は担当閣僚や長官が不在の状態で具体的

政策課題や条約交渉に取り組まなければならない状況が増えている。

トランプ政権の場合も、外交、内政で多く取り組むべき課題があるのに、次官、局長レベルのポストの指名、指名承認が遅れていて、空席のまま課題に取り組む事態が生じている。オバマ政権一期目の場合も、2009年8月時点で、政府のトップ500の人事ポストのうち43%しか埋まっていなかった。⁶大恐慌以来の金融危機と2つの戦争に直面していたのに、金融市場担当財務次官補などの局長クラスや陸軍長官らの指名承認が終わっていなかった。

3 政府機関の再編

米国憲法は、政府の省庁の設立、改廃の責任を議会に付与している。しかし1939年再編法は、議会への提案後60日以内に上下両院に拒否されないという条件付きで、大統領に省庁の改廃、整理統合の権限を付与した。さらに1949年再編法は、議会への提案後60日以内に上院または下院により拒否されないという条件付きで、大統領に省庁を新設する権限も付与した。この1949年法はその後、議会により大統領の一方的な省新設、廃止を阻止することを含む修正、更新され、1984年に失効した。1983年連邦最高裁判決は、上院または下院による大統領の政府再編提案への拒否権を違憲と判断した。現在、大統領が政府を再編するためには、そのための法案を正式に議会に提出しなければならない。

政府機関の再編は、大統領の統治能力を高める要因になる。複数の機関を単一の組織に統合することは命令系統を一本化し、説明責任を強化し、重複をなくし、経済効率を高める。プログラムが既存の官僚機関の利害や抵抗に阻まれて停滞するのを回避できる。ジミー・カーターは、それまで文案していたエネルギー関連部署を統合して、エネルギー省を新設した。ジョージ・W・ブッシュも、テロ対応を強化するため国土安全保障関係の20以上の政府機関を統合して、2003年に国土安全保障省を新設した。

現実には、政府機関を整理統合することは容易ではない。プログラムの管轄官庁は合理的に決められていない。オバマ大統領（当時）は2011年の一般教書演説で、経費節減、効率性改善のために政府を再編することの必要性を強調した。その2カ月後に政府説明責任局（GAO）が公表した報告書によると、政府内には陸上輸送を扱うプログラムが100以上、教師の質を監督するプログラムが82、経済開発を担当するプログラムが80、災害対策の補助金プログラムが17あった。20の官庁がホームレス問題に対応し、15の官庁が食品安全性を監視し、5つの官庁が連邦政府によるガソリン消費抑制を担当していた。⁷

大統領は、政府の官僚機関を改善するために傑出した一般市民で構成された審議会を組織してきた。審議会は野心的提案もしてきたが、実現されなかった。大統領は特定省庁を改廃しようとする、その省庁の官僚、省庁を監督する議会委員会、省庁のサービスを受けているグループの強い反対に直面する。反対派は大統領の再編計画を阻止するため議会へのロビー活動を展開する。ドワイト・アイゼンハワーは保健教育厚生省を、リンドン・ジョンソンは住宅都市開発省と運輸省を創設することに議会の承認を取り付け、成功した。これはこれらの省創設により、議会の委員会の管轄権に殆ど変化を及ぼさなかったためだ。

ジミー・カーターはそれまでの大統領の中で最も熱心に政府再編に取り組んだ。カーター政権でエネルギー省、教育省が新設された。議会が3つのエネルギー関係の既存官庁を含む諸機関を1つに統合しエネルギー省を新設することを承認したのは、丁度発生していた世界的石油危機の中でエネルギー政策を一本化して取り組む必要が認識されたためである。また統合されたエネルギー関係官庁ができて3年も経過しておらず、官庁に利害がそれほど深く絡んでいなかったことも統合を容易にした。3つの官庁は士気が低迷しており、官庁の長も弱いリーダーだったため、統合に強い抵抗がなかった。⁸

カーターは、それまで保健教育厚生省、住宅都市開発省、農務省、内務

省、労働省、国防総省、米国科学財団その他の教育関連プログラムを全て統合し、教育省に統括することを目指したが、議会は教育省新設を承認はしたものの、多くの既存教育プログラムは諸省庁にそのまま残った。これは官僚、議会委員会、利益団体の反対が余りに強力だったからである。カーターはさらに、農務省の森林局、商務省の海洋大気局などを統合して天然資源省を設立することも試みたが、林業、住宅建設業を含む産業界やそれを支援する議員などの反対が強すぎて実現しなかった。

ロナルド・レーガンは選挙戦中から連邦政府の官僚機関縮小、エネルギー省、教育省、中小企業局の廃止を打ち出したが、それらの存続を願う業界や議員、官僚の反対が強く、実行されなかった。レーガンは二期目で、復員軍人局の省への格上げに成功したが、これは復員軍人団体の支持があったこと、議会の委員会の管轄権に変化がなかったことなどがプラスに働いた。ビル・クリントンは政府再編に関する見直しを行い、麻薬取締局（DEA）の財務省から司法省のFBI傘下への移行、食品安全検査局の農務省から保健厚生省の食品医薬品局（FDA）傘下への移行を提案した。しかし、いずれも関係省庁、議会の管轄委員会、官僚の強い反対で実現しなかった。クリントン政権では、米議会の保守派有力議員で上院外交委員長だったジェシー・ヘルムズ上院議員（共和、ノースカロライナ州）の要求にホワイトハウスが応える形で、海外文化広報局（USIA）、軍備管理軍縮局（ACDA）を国務省に統合し、国際開発局（AID）を国務長官の管理下に置く再編案が推進され、官僚の反対はあったものの議員、国務長官、ホワイトハウスが支持してそれが承認された。

ジョージ・W・ブッシュ政権下での国土安全保障省の新設は、米国におけるそれまで50年間で最大の政府再編だった。これは8つの省にあった22の官庁を全面的または部分的に新設された国土安全保障省に統合するものだった。この再編に対しても、官僚、職員労組、関係利益団体などの抵抗と反対があった。統合対象になった官庁を監視する議会の委員会からとくに強い反対があった。

2001年9月11日の米同時多発テロにより、1812年の米英戦争以来初めて米国本土が攻撃を受けたことに対抗しなければならないという切迫感が、政府機関の再編の追い風になった。また国家的危機に直面して米国民のブッシュ大統領への支持が最高水準に達し、議会も大統領を支持せざるをえない政治情勢があった。また米国民の4分の3が国土安全保障省の新設を支持するという世論の後押しがあった。また下院指導部が国土安全保障委員会を常設委員会として新設し、再編に関する審議を統括させたことで、提案に反対する個別委員会の反対が抑制された。また上院の指導部（民主党）が上院委員会の委員長に国土安全保障省新設後も委員会の管轄権に変化がないことを約束したことが、上院側の反対を封じた。この上院の約束の結果、国土安全保障省は米議会の88の委員会、小委員会に報告を義務付けられ、同省の確立をその後阻害することにもなった。⁹

4 セントラル・クリアランス・プロセス

大統領の官僚機関への統制の最も重要な手段の1つは、セントラル・クリアランスと呼ばれるものである。セントラル・クリアランスは、行政府の全ての省庁からの立法提案は、大統領府（EOP）の一部である行政管理予算局（OMB）を通さなければならないという規則である。この手続きはカルビン・クーリッジ大統領の時代の1921年から最初は予算法案に限定して導入され、フランクリン・ルーズベルトの時代に全ての法案に拡大適用された。

予算局、のちの行政管理予算局はEOP機関の中でも最大規模だが、大統領の予算プロセスへの影響を強める役割を果たし、また大統領府の知識・情報の蓄積場所になった。ニクソンは1970年に予算局を拡張、改編し行政管理予算局（OMB）に改称した。¹⁰ 大統領が議会に毎年1月に提出する連邦予算案を作成する。各省は予算問題でOMBと協議することを義務付けられており、OMBは予算案策定において省に対して大きな権限を

持つ。OMB はまた省庁の予算案や法案への立場、議会での証言などの監視を行い、それが大統領の政策目標と合致しているかどうかを確認する役割を持ち、この監視プロセスをセントラル・クリアランス・プロセスと呼ぶ。さらに議会が法案を承認した後は、OMB は大統領が法案を支持するか反対するかに関して行政府の勧告を調整する役割を持ち、このプロセスをエンロールド・ビル・プロセスと呼ぶ。さらに OMB は省庁が検討している規制についてもそれが必要で政策に合致しているかどうかを確認するクリアランスの役割を担っている（図 1 参照）。OMB は支出を抑制する機能を持つが、レーガン、ジョージ・W・ブッシュ、クリントンは予算削減、行政府機能改善のため OMB に依存した。

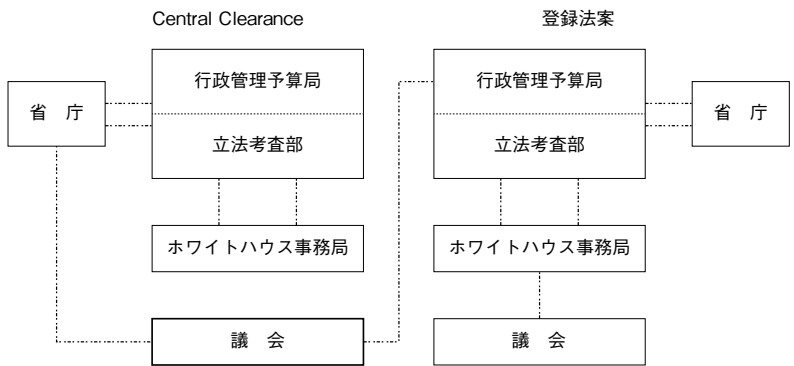


図 1 セントラルクリアランスと登録法案

出典：Stephen J. Wayne, G. Calvin Mackenzie, David M. O'Brien and Richard L. Cole, The Politics of American Government, 3rd ed., St. Martin's, 1999, p.517.

毎年、OMB の予算案要請に応じて、各省の官庁が法案を作成し、省の次官補に提出して承認を得る。法案はその後、省の長官の承認、必要に応じて他省との調整を経て、OMB のセントラル・クリアランス・ポイントに審査のため集められる。OMB は法案が大統領の政策、優先順位に合致

しているかどうかなどを基準に、法案を承認するか、修正要求を付けて省庁に送り返すか、拒絶するかする。承認された法案は議会に提出されるが、拒絶された法案は議会に送付されない。1960年代以降、ホワイトハウスのスタッフがますます政策決定に関与するようになった。この結果、行政府からの法案の最終的審査役としてのOMBの重要性が弱まり、ホワイトハウスのスタッフがOMBが拒絶した法案に関して、省の長官とOMBの間を調停する役割を果たすようになっている。

OMBのセントラル・クリアランスは大統領の省庁統括の重要な手段になっているが、時として省庁の官僚がOMBに拒絶された法案を直接議会に提示し、議会の支持を得ることにより、OMBの判断を覆すを試みる。エンドランと呼ばれるこの行動は多くの場合、省庁の黙認のもとに行われる。この戦術はリスクを伴い、それを多用するとOMBにその省庁は睨まれることになり、その省庁からの法案はOMBの承認を得にくくなる可能性がある。このため、エンドランはできるだけ目立たない非公式の方法で行われ、法案を支持する利益団体などを動員して議会に働きかけるなどの間接的方法が取られる。エンドランを有効に機能させるためにも、省庁は議会に対して良好な関係を構築維持する渉外活動を金と時間をかけて行う。議会への渉外活動は議会への情報提供や法案起草の手助け、議員の演説スピーチライターへの協力、連邦政府施設訪問の交通手段提供などの便宜を図り、軍事基地など連邦施設の選挙区での立地などの報償を与えることを含む。省庁、官僚と議会との関係が密になればなるほど、大統領の省庁、官僚への統制力は弱まる可能性がある。

エンドランは時には、省庁が反対する大統領の政策や法案を阻止するために活用される。ケネディ大統領が核兵器実験禁止の条約を提案した時、超保守派だった米中央情報局(CIA)長官は議会の上院軍事委員会の保守派議員が条約に反対する手助けを積極的に行った。議会はキャリア官僚を議会に招請して特定の政策課題について専門家としての証言を聞く場合が多いが、公開あるいは非公開の証言で大統領の政策に反対する意見を表明

することがある。それを阻止するために、ホワイトハウスや省の長官が証言内容の事前検閲を試みたことがあるが、議会の反対で長続きはしなかった。

大統領の官僚への統制を難しくしているものに、官僚機構の規模と複雑性、大統領自身の欲することを伝達する能力や意思の不足がある。米連邦政府の官僚機構には180万人の文民官僚がおり、その87%はワシントン以外の全米、全世界に散らばっている。官僚機構のトップにいる大統領から命令が末端まで伝達され、実行に移されるまでに、省庁による違いはあるが17から32の官僚組織の階層を通過することになる。¹¹ 官僚から大統領、大統領から官僚への意思疎通で情報伝達の欠落や歪曲は頻繁に発生しうる。大統領は現状維持志向が強い官僚の反対や批判、外部への情報漏洩を予想して、特定の政策決定を少数の関係者で行い、わざと官僚機関に伝達しないことがある。この結果、多くは官僚が決定を知らされなかったことから、官僚が大統領の政策に反する活動をするということになりうる。

また大統領が議論を呼ぶ政策的立場を表明する場合でも、秘密保持のためや政治的理由から曖昧な形で表明するため、官僚の混乱や誤解を招くことが多い。時間がなくて性急に政策決定をした場合も、政策表明が曖昧になったり、互いに矛盾するような決定を下すこともある。ニクソン政権時の1971年のインド・パキスタン紛争で国務省はインドを、ホワイトハウスはパキスタンを支持したのは、この例である。ケネディ政権の時に、国務省の官僚が北大西洋条約機構（NATO）同盟を強化するという大統領の命令と、トルコからソ連に攻撃されるリスクが高いジュピター・ミサイルを撤去する交渉を開始せよという一見矛盾する大統領命令に直面し、トルコからのミサイル撤去が命令通り実施されていなかったという例もある。これらは、大統領が官僚機関を自分の政策や意思に従わせる能力を弱める要因になる。

5 官僚統制強化の試み

ニクソン、レーガン、ジョージ・W・ブッシュはそれぞれ、官僚への統制を強化する試みを行ってきた。ニクソンは当初、各省の運営、政策を省の長である閣僚に委任する方針を取っていたが、国内政策担当の閣僚が官僚に逆に影響されるのを見て、政策決定権限を閣僚から取り上げ、ホワイトハウスのスタッフが主導するワーキンググループに移行させた。ニクソンは閣僚との会合の頻度を減らし、閣僚にアクセスの機会をますます与えなくなった。¹² ホワイトハウスのスタッフが政策決定、実施への関与を強めるにつれ、ホワイトハウス・スタッフの規模も大きくなっていった。この結果、ホワイトハウスのスタッフ自体が新しい官僚機関になっていった。ホワイトハウス・スタッフが政策実施にも関与を深めるにつれ政策決定にかかる時間がなくなり、政策決定の権限は事実上官僚に戻って行った。ニクソンは官僚機関の抑制を図ったのに、逆に官僚機関を強める結果を招来した。

ニクソンは二期目にさらに官僚機関の抑制を決意し、閣僚の入れ替えを行って独自の影響力を持たない大統領への忠誠心が強い人材を閣僚に据えた。さらにニクソンは2000人の政治指名された次官補、次官補代理級のポストを解任し、忠誠心が強い84人のホワイトハウスのスタッフ、ニクソン再選委員会のスタッフやその他の忠実な人材で置き換えた。¹³ これにより、官僚をより効果的に監視することを狙った。さらにとりわけ忠誠心が証明された4人の閣僚に大統領カウンセラーの肩書を与え、省を超えた4つの大きな分野で他の閣僚が大統領の政策目標に合致した行政を行うことを確認するスーパー閣僚の責任を与えた。4人の閣僚の上のレベルに、キッシンジャー、アッシュ、エーリックマン、ハルデマンの4人のホワイトハウス筆頭補佐官が位置付けられ、「行政府全般の政策と活動を統合」し、大統領が責任を持つ活動の監督役を務めた。¹⁴ しかしニクソンはこの新体制が官僚機関統制に及ぼす効果を見ないままに、ウォーターゲート・スキandalで追い詰められ、補佐官の多くが辞任し、ついにはニクソン

自身も弾劾に直面して辞任する結果になった。

この結果、省庁の官僚は統制が弱まる中で、より自由に行政活動を行った。初期の兆候から見ると、省庁に送り込まれた大統領に忠誠心の強いホワイトハウス・スタッフは専門知識、政治的経験の豊富なキャリア官僚に太刀打ちできないことは明白で、ニクソンの官僚統制の戦略はいずれにしても成功はしなかったと見られる。閣僚はスーパー閣僚に指示されることを拒否し、スーパー閣僚の体制は発足後4カ月で廃止された。

レーガンは最も広範で組織的な行政府官僚機関統制の試みを行った。レーガンは政権移行期間に議会からの200万ドルと民間からの100万ドルをかけ、レーガン支持者から構成された100近い作業部会を組織して、各々の省庁を分析し、閣僚などの人選をそれまでのいかなる大統領よりも慎重に行った。人選では、大統領の政策目標とプログラムを支持する人材が選ばれ、行政管理予算局（OMB）局長に内定していたデビッド・ストックマンやレーガンの長年の補佐官らとの事前会合でレーガンから期待されていること、政策変更課題が説明され、取り組み姿勢が確認された。¹⁵

また大統領に国内政策で助言する7つの内閣協議会が組織され、定期的に閣僚の意見を聞き、閣僚に大統領の意向を伝えて閣僚の意見を大統領の政策目標に整合させる役割を果たした。協議会はレーガン二期目には2つの協議会に整理統合された。レーガンは省の副長官、次官レベルの人選でも閣僚にレーガンに投票した共和党保守という基準と指針を示し、中心的に関与した。候補者は大統領の国内政策顧問、政治補佐官、ホワイトハウス首席法律顧問、議会連絡担当などにより何重にも資格や能力、思想的純粋性がチェックされた。さらに、ジェームズ・ベーカー、エドウィン・ミーズ、マイケル・ディーバーという3人のトップ大統領補佐官、大統領自身により最終チェックが行われた。この結果、レーガン政権の閣僚、次官級レベルは「異例なほどの思想的統一性」を持つことになった。¹⁶

レーガンは、キャリア官僚の縮小を目指し、就任とともに連邦政府職員の新規雇用凍結の大統領令に署名し、予算削減、国内プログラム削減、

官僚の自主的退官を通じて、官僚機関の縮小を進めた。レーガン就任の1981年から1983年までの間に、国内政策担当の省庁でキャリア官僚の数が9万2000人削減された。変革の対象になった省庁でキャリア官僚の削減が顕著だったが、同時にこれらの省庁で最も政治指名の高官が増やされた。また規制官庁での人員削減が著しく、規制緩和が促進された。レーガンは就任とともに、新規の連邦政府規制の60日間凍結を命令し、将来の規制導入も減らしていった。レーガンはさらにOMBに省庁の規制の影響を審査させ、1983年6月末までOMBは6700の規制を審査し、9つに1つの規制が修正または却下された。さらにレーガンは、1978年公務員改革法を最大限活用して、大統領の政策に不満を持つ上級キャリア官僚を1982年には1226人、83年には1100人、人事異動した。¹⁷ またレーガンは、昇給につながる官僚の働きぶりの評価で、大統領の政策目標を推進するうえでの実績を重視した。

レーガンは大変な時間と労力を、大統領の政策に対応する官僚機関を作り上げるのに投入した。指名プロセスにおける努力の結果、政治指名された閣僚や上級官僚は大統領の政策目標に敏感に対応し、それを推進しようとした。レーガン一期目で6人の閣僚が辞任したが、大半は個人的あるいは業績上の理由によるもので、大統領との哲学的、政策的意見の違いが原因で辞任したのはエネルギー長官だったトレンス・ベル1人だった。半面、指名プロセスで、大統領との思想的な一致を重視した余り、次官級で指名された人材の多くは能力、経験面で不足が目立った。このことは、レーガンの連邦政府改革の足かせになった。

またレーガンは、OMBを規制の監視役として活用することで、官僚から生み出される新規規制の数を大幅に削減することに成功した。半面、OMBの規制審査の不透明性などに、議会、利益団体、官僚からの批判が強まり、レーガンの官僚機関、規制抑制への牽制が強まった。またレーガンはキャリア官僚削減で既存の規制実施を縮小することはある程度成功したが、既存の規制の廃止では議会の反対など大きな障害に直面した。議会

は、レーガン政権が提出した保健、安全、環境規制を緩和あるいは廃止する法案に抵抗した。また上級キャリア官僚の一方的な人事異動や解雇に対しても、議会から牽制と批判が強まった。また連邦職員の人事監視役としての人事局がその役割を果たしていないという批判も出た。議会は人事局が議会の意図した機能を果たさず、政治化したと非難した。

レーガンは前任者に比べ、官僚機関統制では最も成果を上げたが、議会、利益団体、官僚からの批判、指名した次官級の能力、経験不足のゆえに、当初願ったほど官僚機関の統制は達成できなかった。ただ、就任前からの官僚機関統制のための準備、省庁の状態の事前調査、次官級の指名、指名された人材への大統領政策目標に関する事前情報提供などは、大統領の官僚機関統制で効果があるものとして、将来の大統領にとっても参考になるものである。

ジョージ・W・ブッシュはレーガン以来、官僚機関統制に最も積極的だった大統領である。ブッシュはレーガンと同様、忠誠心のある人材を閣僚、次官級レベルに配置することになり成功した。閣僚には、管理能力に優れた全国的に評価された人材が選ばれた。また次官級レベルの候補者をホワイトハウス人事課長が面接し、閣僚に次官級ポスト1つに対して3人の候補者リストを渡し1人を選ぶよう指示した。ただ閣僚の人選の基準は、独立的思考を許容するもので、ブッシュ二期目の開始時には15人の閣僚の9人が入れ替わっていた。このため、ブッシュは二期目には、閣僚として、個人の広範な支持基盤を持たず、政治的野心のない忠誠心のある人材を基準として人選が行われた。またコンドリーザ・ライスが国家安全保障担当大統領補佐官から國務長官に指名されたように、一部の閣僚ポストにはホワイトハウスのスタッフが指名された。ブッシュは閣僚の大統領政策目標との整合性を確保するため、ホワイトハウスのすぐ隣のオールド・エグゼキューティブ・オフィスに閣僚用事務所を設け、閣僚に週最低4時間そこに詰めて勤務し、大統領の政策目標とその推進の方法について説明を受けることを義務付けた。¹⁸

ブッシュはまた、企業に不利な官庁の規則や規制を削減する努力を積極的に行った。クリントン政権は政権末に254の連邦規制を導入したが、ブッシュは就任早々、省庁にこれらの規制の実施を凍結するよう指示を出した。¹⁹ またOMBを官庁が提案する新規規則の審査役として活用し、新規規制の提案の前提条件として「市場の破綻」を示すことを義務付けることで、新規規制提案の障害を設けた。ブッシュは、連邦政府の官僚の費用効果を高めるために、特定の業務を実行するうえで民間の契約業者と競争させる競争入札方式を導入した。2001年から2005年までの間に、民間契約業者による政府の仕事の量は440万件から760万件に増加した。²⁰ これは、連邦政府職員の士気低下、人員不足、仕事の説明責任の低減、収益中心主義のサービス提供などにつながったとして批判も生み出した。ブッシュや多くの閣僚は民間企業出身で、官僚の報酬は働きぶりだけに基くべきだと考えており、働きぶりに応じた給与の制度を官僚統制の重要な手段と考えた。これに対しては、議会、労組、官僚から強い抵抗があった。

6 おわりに

活動家タイプの大統領は自分の意思に官僚機関を従わせようとする努力を今後も継続することが予想される。これに対しては、強い抵抗が予想される。また官僚機関の規模、複雑性、官僚のパフォーマンス自体が、こうした大統領の努力の大きな障害になる。また3権分立、抑制と均衡の原則に基づいて、米議会は行政府省庁の予算承認、活動監視の責任を与えられており、それが大統領の統制力強化に対抗する抑制力になりうる。閣僚などの政治指名者、キャリア官僚が省庁の予算承認権限を持つ議会の意向を無視することは自殺行為に等しく、省庁の活動に利害を受ける公衆や利益団体は数の上からの大きな政治的影響力を持ち、それも無視できない。このことは官僚が大統領だけの意向に従えない力学を生み出す。

大統領は行政府のトップとして官僚を統制する多くの手段を持ってい

るが、それを阻害する障害を完全に克服することはできないできた。大統領の権限は極めて強大であるが、大統領の官僚機関統制の難しさを強調することは極めて重要である。

注

- 1 浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』勁草書房、2007年、44-45頁。
- 2 Yang, Jia Lynn, An Evolving Civil Service, in National Journal, Vol.35, July 2003, p.2239.
- 3 判例は *Rathbun (Humphrey's Executor) v. United States*, 295 U.S. 602, 1935 を参照。
- 4 判例は *Weiner v. United States*, 375 U.S. 349, 1958 を参照。
- 5 Washington Post, January 11, 1993, p.A4.
- 6 Washington Post, August 10, 2001, p.A25.
- 7 Washington Post, March 2, 2011, p.A13.
- 8 Davis, David H., Establishing the Department of Energy, in *Journal of Energy and Development*, Vol.4, Autumn 1978, pp.29-40.
- 9 Washington Post, December 22, 2004, p.A27.
- 10 Tomkin, Shelly Lynne, *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office*, Routledge, 1998.
- 11 Light, Paul, *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Brookings Institution, 1995, pp.7-8.
- 12 Nathan, Richard, *The Plot That Failed: Nixon and the Administrative Presidency*, Wiley, 1975, pp.45-48.
- 13 Beman, Lewis, *President-Less Government in Washington*, in *Fortune*, January 1974, p.84.
- 14 Nathan, op. cit., p.69.
- 15 Nathan, Richard, *Institutional Change under Reagan*, in John L. Palmer, ed., *Perspectives on the Reagan Years*, Urban Institute Press, 1986, p.129.
- 16 Diclerico, Robert E., *The Contemporary American President*, Pearson, 2013,

pp.252-253.

- 17 Goldenberg, Edie N., The Permanent Government in an Era of Retrenchment and Redirection, in Lester M. Salamon and Michael S. Lund, The Reagan Presidency and the Governing of America, Urban Institute Press, 1984, p.390 and pp.396-397.
- 18 Washington Post, March 31, 2005, p.A1.
- 19 Washington Post, October 31, 2008, p.A8.
- 20 Mckelvey, Tara, How Bush Broke the Government, in The American Prospect, Vol.20, No.1, December 2008, p.22.